

## 欧州経済通貨統合とイタリア政治の構造変容(1)

著者	村上 信一郎
雑誌名	神戸外大論叢
巻	52
号	1
ページ	27-46
発行年	2001-09-30
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1085/00001184/">http://id.nii.ac.jp/1085/00001184/</a>

# 欧州経済通貨統合と イタリア政治の構造変容(1)

村 上 信一郎

はじめに

1. 《ヴィンコロ・エステルノ》
  2. イタリアの構造的《脆弱性》
  3. 《ヴィンコロ・エステルノ》としての EMU
  4. 国家の《空洞化》と《硬直化》（以上、本号）
  5. イタリアの1992年危機
  6. アマート政権：《ヴィンコロ・エステルノ》の構造化
  7. チャンピ政権：《ヴィンコロ・エステルノ》の制度化
  8. イタリアのユーロ参加とプローディ政権
- おわりに（以上、第52巻第6号）

はじめに

ヨーロッパ連合（EU）は、1999年1月1日から経済通貨連合（EMU）の第3段階（StageⅢ）に移行した。この日をもって、EU加盟国15か国のうち通貨統合に参加した11か国の通貨間の為替相場が固定され、各国通貨に代わって単一通貨「ユーロ」が流通することになった（ただしユーロ現金の流通は2002年以降のことである）。

イタリアの「ユーロ」への参加は、1996年5月17日に発足したロマーノ・プローディ政権が掲げる第一の公約であったが、その実現は極めて危ういと考えられていた<sup>1</sup>。しかし結局は、イタリアも「ユーロ」の第一陣に参加する

<sup>1</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei Ministri Prof. Romano Prodi*, Senato della Repubblica, 22 maggio 1996.

ことになった。というのも1998年3月25日に、EU委員会と欧州通貨制度が、イタリアは達成すべき収斂基準を少なくとも傾向的には充たしていると認定したことにより、欧州理事会が同年5月3日に制定を決議した「ユーロ」にイタリアも参加することが可能となったからである。<sup>2</sup>

イタリアにとって「ユーロ」への参加は、いわば国民的な悲願であった。なぜならば、イタリアが「ユーロ」に加わることによって、ヨーロッパにおける「普通の国」(paese normale:normal country)としての地位を確保し、「ヨーロッパ基準からしてもまともな国であること」(European normalcy)を示すことは、この国が「セリエB」(Serie B)への転落を回避し、「ヨーロッパに止まるための」《至上命題》(European imperative)だったからである。事実、EUの世論調査によると、イタリア人の83%が「ユーロ」に賛成していた。それはEU15か国で最も高い支持率であり、その平均値の60%を大きく上回るものであった。ここで忘れてはならないことは、イタリア人は「ユーロ」のみに賛成していたのではなく、終始一貫して最も熱心に欧州統合を支持していたことである。いいかえるとイタリア人は、最も熱心な「ヨーロッパ主義者」(europeista:Europeanist)だったのである。<sup>3</sup>

しかし、EUがEMUの第3段階に移行し、「ユーロ」の流通が始まるということは、1999年1月1日をもって欧州中央銀行(ECB)が、「ユーロ」参加国やEUの諸機関からも原則的には独立した形で、通貨政策の決定を行うということを意味していた。ECBが、基本的には、緊縮財政・インフレの抑制・通貨安定を3本の柱とするマネタリスト・ネオリベラルの経済原理に則った通貨政策を目標とすることは、疑いようがなかった。<sup>4</sup>そのことは、

---

2 General Secretariat of Council of the European Union, *The Euro and Economic Policy: Legal and Political Texts Adopted by the Council of the European Union and the European Council*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1999, p.16.

3 *Standard Eurobarometer*, 49-Fieldwork, April-May 1998;Roberto Borcio, "L'Unione in Italia: chi ha paura dell'euro", *Il Mulino*, n.3, 1998, pp.535-545.

4 Kenneth Dyson, "Benign or Malevolent Leviathan? Social Democratic Governments in a Neo-Liberal Euro Area," *Political Quarterly*, April 1999, p.195.

ドイツの強い要求に応じて、1996年12月のダブリン欧州理事会で合意され、翌97年6月16-17日のEU首脳会議においてアムステルダム条約（新欧州連合条約）とともに採択された「安定・成長協定」（Stability and Growth Pact）および「成長と雇用に関する欧州理事会決議」（Resolution of the European Council on Growth and Employment）からも明らかであった。<sup>5</sup>

これによって、「ユーロ」参加国の経済・財政状況が、相互監視下に置かれた。それだけではなく各国政府は、相互調整の必要があるということから、「経済収斂計画」（Convergence Program）や「経済安定計画」（Stability Program）の提出まで義務付けられた。さらには、参加国の財政赤字が3%を越えたならば、原則として制裁金が課せられることになるという罰則規定まで設けられていた。<sup>6</sup> そうまでして、ドイツおよび欧州通貨制度（後のECB）は、「ユーロ」参加国の財政規律を維持しようとしていたのである。

したがって「ユーロ」参加国11か国は、通貨統合に参加することによって、伝統的には国家主権の本質的な構成要素の一つと考えられてきた通貨発行権を、失っただけではなかった。たしかに、たとえ通貨発行権や通貨政策の権限は失ったとしても、経済政策、財政政策、産業政策、通商政策など広範囲の分野に及ぶ政策決定の権限と責任は、いまだに各国政府に委ねられたままである。<sup>7</sup> 欧州統合は、どんな形をとるにせよ政治統合を究極の目標とする「連邦主義」（federalism）の理念からどんどん遠ざかっていき、むしろ主権国家の政府間の連合体という性格、すなわち「政府間主義」（intergovernmentalism）にますます傾斜しつつあるといわれている。<sup>8</sup> いいかえると、欧州市場統合の進展にもかかわらず、経済・財政政策における各国政府の裁量権に、原理的で内在的な変更が加えられることはなかった。そ

5 General Secretariat of Council of the EU, *op. cit.* pp.27-30.

6 *Ibid.*, p.54.

7 Michael Newman, *Democracy, Sovereignty, and the European Union*, London, Hurst & Co., 1996, pp.51-76.

8 Andrew Moravcsik, "Europe's Integration at Century's End," A. Moravcsik (ed.), *Centralization or Fragmentation?* New York, A Council on Foreign Relations Book, 1998, pp.1-79; Michael Welsh, *Europe United? The European Union and the Retreat from Federalism*, New York, St. Martin's Press, 1996.

れにもかかわらず、通貨統合は各国政府の経済・財政政策に対して極めて重大な《外からの制約》(external constraint)を、課することになったのである。<sup>9</sup>

そこで本稿では、通貨統合への参加にともない各国政府の内政的選択に課せられる《外からの制約》という観点から、それによってイタリアの政治構造がどのような変容を蒙るに至ったのかについて分析を加えていきたいと考える。イタリアでは、こうした《外からの制約》のことを《ヴィンコロ・エステルノ》(vincolo esterno)という。そして、この表現は「ユーロ」参加よりもはるか以前から用いられてきたものである。いいかえると、そのことは、こうした問題を正確にとらえるためには、かなり長期にわたる歴史的な観点からの分析が必要である、ということを意味している。

本稿では、まず最初に《ヴィンコロ・エステルノ》、すなわち《外からの制約》とは一体どのようなものであったかを見ていく。次いで、それがイタリアの構造的な脆弱性とどう絡み合っていたのかを分析する。さらに、それがイタリアの政治構造にどのような影響を与えていったのかを検討する。そして最後に、イタリアのユーロ参加とプローディ政権の関係を見ていくなかで、こうした《外からの制約》がすでに基本的な与件としてイタリアの政治構造のなかに組み込まれ、それがイタリアの政治構造の変容を決定する重要な条件となっていたことを、明らかにしていく。

そこで、さらにもうひとこと付け加えるならば、イタリアの「政治改革」や、いわゆる「第一共和制」(la Prima Repubblica)から「第二共和制」(la Seconda Repubblica)への「移行」については、すでに様々な見解が示されている。<sup>10</sup> だが私は、ここで論じようとする《外からの制約》というも

9 James I. Walsh, "International Constraints and Domestic Choices: Economic Convergence and Exchange Rate Policy in France and Italy," *Political Studies* (1994), XLII, pp.243-258.

10 拙稿「イタリア『第一共和制』の終焉—1994年総選挙の歴史的な意味」『国際研究』(中部大学国際地域研究所)第11号, pp.1-55; 後房雄『「オリーブの木」政権戦略—イタリア中道左派政権から日本政治へのメッセージ』大村書店, 1998年; 真柄秀子『体制移行の政治学—イタリアと日本の政治経済変容』早稲田大学出版部, 1998年。後氏の著書についての私の書評は「プ

のが、基本的な与件としてイタリアの政治構造のなかに組み込まれていたことを考慮に入れないかぎり、そうした問題に関しても十分な説明をすることができないと考えている。この点については、おそらくは十分に論じる余裕はないであろうが、可能なかぎり触れていくことにしてみたい。

## 1. 《ヴィンコロ・エステルノ》(vincolo esterno)

すでに述べたように、《ヴィンコロ・エステルノ》というのは《外からの制約》を意味するイタリア語である。だが、この表現はたんなる《外からの制約》を意味するだけではなかった。なぜならば、こうした外からの「縛り」(constraint)は、それが内政上の選択に対する与件となるときには、一国内における政策決定過程を一つの選択肢に導いていくための「政治的資源」(political resources)に転化されていくことによって、ある一定の勢力の権力資源として利用されていく可能性があるということを、意味していたからである。それゆえ、我が国でいうところの米国の「外圧」に相通ずるようなニュアンスを持っていた。<sup>11</sup>

いうまでもなく、ここでは《外からの制約》一般を問題にすることはできない。ここで問題とするのは欧州統合の過程である。そして1987年7月1日に発効した「単一欧州議定書」(Single European Act)、また1993年11月1日に発効した「マーストリヒト条約」(欧州連合条約)(Treaty on European Union)は、《外からの制約》という点からみても、次のような理由で極めて重要な意味を持つものであった。

というのも「単一欧州議定書」は、域内単一市場の完成期日を1993年1月1日と設定することで、EC委員会によって加盟国に課せられた少なくとも221以上の法令—その多くは「指令」(directive)という形式をとっていた—

ロパガンダとすれば…イタリア独自の文脈を軽視しすぎではないか」『図書新聞』1998年3月14日付、真柄氏の著書についての私の書評は『日伊文化研究』第37号、1999年3月、p.103にある。

11 Kenneth Dyson & Kevin Featherstone, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp.455-459.

を、その期日までに各国政府と議会が国内法に置き換える (transpose) ことを、要求していたからである。<sup>12</sup> いうまでもなく、それは各国政府がかつて経験したことのないような《外からの制約》の下に置かれるということを意味していた。

さらに「マーストリヒト条約」には、加盟国が EMU の第 3 段階に移行するためには達成しておかなければならない、次の 4 つの収斂基準が設けられていた。しかも、それは数値目標を伴うものであった。

①物 価 安 定：インフレ率が加盟国の中で最も低い 3 か国の平均値を 1.5% 以上越えないこと。

②健 全 財 政：財政赤字は GDP の 3 % 以下、累積公共債務が GDP の 60% 以下であること。

③長期金利水準：参加の可否を判定する直前 1 年間の長期金利が、加盟国の中でもインフレ率の最も低い 3 か国の平均値を 2 % 以上越えていないこと。

④通 貨 安 定：当該通貨が最低 2 年間為替平価切下げを行わず、為替相場メカニズム (ERM) の為替変動幅を維持すること。<sup>13</sup>

したがって、《外からの制約》は、それまでにもまして具体的かつ厳密なものとなった。いいかえると、《外からの制約》は、もはや漠然とした一般的な圧力ではなく、各国政府が一定の期限内に、どこまで数値目標を達成することができたのかを競い合う、一種のアチーブメント・テストのようなものとなったのである。

もちろん、欧州市場統合や経済通貨統合の過程から生じる《外からの制約》は、ひとりイタリアだけではなく、すべての加盟国に関わる問題であった。しかし、ここで忘れてならないことは、こうした《外からの制約》が、

12 マリオ・モンティ『EU 単一市場とヨーロッパの将来』(田中素香訳) 東洋経済新報社、1998 年、p.14。

13 Article 109j of the Treaty on European Union, *European Union: Selected Instruments Taken from the Treaties*, Book I, Volume I, Luxembourg, Office for Official publications of the European Communities, 1995, pp.236-238.

それぞれの国に及ぼす影響は、一律ではなかったということである。<sup>14</sup>

かりにその国の物価上昇率が低く、財政赤字や公共債務も少なかったならば、マーストリヒト条約が課する4つの収斂基準を達成することは、さほど困難な課題ではなかったであろう。したがって、このような場合には、4つの収斂基準は、基本的には、内政的選択を《外から》制約するものとはならない。逆にその国の物価上昇率がきわめて高く、財政赤字や公共債務も収斂基準とはほど遠い場合には、欧州経済通貨統合は、その国の政策的選択を《外から》制約し、強力に拘束するものとなるであろう。《ヴィンコロ・エステルノ》というのは、まさにそのような意味における《外からの制約》のことを意味していたのである。

したがって《外からの制約》といっても、それがどのように影響するかは、その国の経済状況によって大きく異なるし、その国の政治状況によっても大きな違いが生じるのである。そこで、その国の政治・経済状況がそうした影響を受けやすい場合には、それを《感受性》(susceptibility)が高いと表現することにしよう。しかし、たんにそうした《感受性》が高いだけでは《外からの制約》も《ヴィンコロ・エステルノ》とはならない。なぜならば《外からの制約》が、その国のある特定の政策分野における選択に対して、部分的ないし限定的な影響を、及ぼすにとどまるからである。いいかえると、その国の政策決定の構造そのものにまで影響を及ぼして、その変容を促すというようなことはないのである。

しかし、その国の《感受性》が著しく高い場合には、《外からの制約》はたんに政策選択に影響を及ぼすだけではなく、その国の政策決定構造そのものの変容を促すものとなる。このような特殊な場合については、ある特定の政策選択に対する部分的で限定的な影響という意味における《感受性》と区別するために、既存の政策決定構造を破壊するような効果を及ぼすという意味において《傷つきやすい》、すなわち《脆弱性》(vulnerability)が高いと

14 Michele Salvati, "Moneta unica, rivoluzione copernica", *Il Mulino*, 4, 1997, pp.12-13.



表現することにしたい。逆にいえば、そのような意味における《脆弱性》が高いときに、初めて《外からの制約》は、《ヴィンコロ・エステルノ》と呼びうるものとなるのである。そしてイタリアという国は、こうした《脆弱性》の高さという点において、まさに範例的 (paradigmatic) ともいえる事例を提供していたのである。<sup>15</sup>

## 2. イタリアの構造的《脆弱性》

イタリアという国の構造的な《脆弱性》を端的に示す指標を一つ挙げるとするならば、それは累積公共債務であった。事実、イタリアの累積公共債務は、1948年から1995年までの間に、対国内総生産 (GDP) 比にして29%から124%にまで膨らんでいた。先進資本主義工業国の中でも、現在においてはGDPが第5位という高度経済成長を遂げた有数の富裕な国家であるにもかかわらず、イタリアが巨額の国債を発行しつづけたことによって莫大な公共債務を抱えこむことになったのは、まさに異常としかいいようがなかったのである。<sup>16</sup>

イタリアが財政危機に陥る構造的要因の一つは、長期的な性格をもつものであり、ある意味では間接的な原因ともいうべきものであった。それは、キリスト教民主党 (DC) を中心とする連立政権による長期支配の継続であった。DCは、優越政党 (predominant party) として戦後一貫して政権与党の座に止まりつづけたが、比例代表制の下ではつねに過半数を得ることができなかったために、たいていの場合には連立政権を組むことを余儀なくされていた。<sup>17</sup> しかも、DCが派閥に分裂していたこともあって、連立与党多数派

15 M. Salvati, *op. cit.* pp.20-22; id., "Come rendere più confortevole il purgatorio," *Il Mulino*, 3, 1998, pp.475-483.

16 パオロ・ピアチェンティーニ「財政政策と公債発行」馬場康雄・岡沢憲英編『イタリアの経済』早稲田大学出版部、1999年、p.66。Francesco Giavazzi & Luigi Spaventa (eds.), *High Public Debt: The Italian Experience*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988; Amedeo Di Maio, "Il lento risanamento della finanza pubblica," Paul Ginsborg (ed.), *Stato dell'Italia*, Milano, Il Saggiatore, 1994, pp.414-422.

17 T. J. Pempel, "Introduction," T. J. Pempel (ed.), *Uncommon Democracies: The One-party*

を構成する派閥や政党の間では、国家資源の配分をめぐる複雑な政治的取引が繰り広げられる一方、クライエンテリズム (clientelism) にもとづく自らの支持者への利益誘導が常態化していった。<sup>18</sup> その結果、政策的一貫性や財政規律を欠く放漫財政が許容されるに至ったのである。事実、1950年代には均衡財政が基本的には維持されていた。しかし、とりわけ1963年に社会党が入閣した中道左派 (centro-sinistra) 政権が発足して以来、こうした財政規律は、急激に失われていったのである。<sup>19</sup>

第二の構造的要因は、より直接的な原因というべきものであった。それは、労働組合運動の交渉能力 (bargaining power) の増大に基づく労働費用の急激な上昇であった。1969年9月の「熱い秋」 (autunno caldo) と呼ばれる労働攻勢以降、イタリアの労働賃金はおよそ25%の平均年率で、上昇していった。<sup>20</sup> また1975年には、賃金を物価上昇率と完全に同調させる賃金物価スライド制「スカーラ・モービレ」 (scala mobile: イタリア語でエスカレーターを意味する) が導入された。<sup>21</sup> その結果、賃金上昇率が、生産性の伸び率をはるかに上回ることになったために、イタリアの労働費用は、1980年代の初めになると世界で最も高いものとなった。そして、それを担いきれなくなった企業は、結局は、社会保障費負担を国家に転嫁していくことになったのである。<sup>22</sup>

こうして1980年代に入ると、イタリアの累積公共債務は、急激に膨張しはじめた。すなわち、1980年のGDP比58.9%から、1988年には92.8%にまで

---

*Dominant Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1990, pp.1-32; Sidney Tarrow, "Maintaining Hegemony in Italy," T.J. Pempel (ed.), *op. cit.*, pp.306-332.

18 拙稿「保守党のジレンマ—80年代のイタリアとキリスト教民主党」『国際研究』(中部大学国際地域研究所), 第5号, 1988年。

19 Donald Sassoon, *Contemporary Italy: Economy, Society and Politics since 1945*, London, Longman, 1997, Second Edition, pp.42-57; Paul Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi: società e politica 1943-1988*, Torino, Einaudi, pp.344-403.

20 D. Sassoon, *op. cit.*, p.58.

21 Salvatore Rossi, *La politica economica italiana. 1968-1998*, Bari, Laterza, 1998, pp.13-18.

22 真柄秀子『西欧デモクラシーの挑戦—政治と経済の間で』早稲田大学出版部, 1992年, p.199.

膨張した。<sup>23</sup>それに追い討ちをかけたのが、1979年のイラン・イラク戦争の勃発にともなって生じた第二次石油危機であった。これによって原油価格が150%も上昇したために、1979-80年のインフレ率は、21.1%にも達することになったのである。<sup>24</sup>

しかし、それにもまして、公共債務の累積を生むもっと重要な原因のひとつとなったのは、皮肉なことに、「欧州通貨制度」(European Monetary System:EMS)への加入であった。欧州通貨統合の試みは、1972年のいわゆる「スネイク」制(域内通貨の対ドル変動幅を上下2.25%に抑えるという共同フロート制)に始まる。これがポンド、フラン、リラの離脱によって挫折したのち、1979年3月13日のパリ欧州理事会における合意によって新たにEMSが発足し、ECの共通通貨としてECU(European Currency Unit)が誕生した。EMS内における為替変動メカニズム(ERM)は、変動幅を上下2.5%と定めていたが、イタリアについては、その激しいインフレ率に考慮して、例外的に6%としていた。<sup>25</sup>

イタリアは、EMSへの加入によって、インフレの抑制を最優先課題とせざるをえなくなった。いいかえると、EMSはすぐさま《外からの制約》として機能し始めたのである。それに対して、政府が最初に行おうとしたことは、賃金物価スライド制「スカーラ・モービレ」の改正であった。これについては、1983年1月22日に、4ポイント削減案で政府・経営者団体・労組間のネオ・コーポラティズム(neo-corporatism)的な合意を見た。そこで社会党書記長ベッティーノ・クラクシ首相は、暫定措置法(legge-decreto)によるその立法化を強行した。これに対して、三大労組内の「労働総同盟」(CGIL)と共産党(PCI)が激しく抵抗し、その廃棄を国民投票(referen-

---

23 Banca d'Italia, *Relazione annuale*, Roma, 1980-1989.

24 S. Rossi, *op. cit.*, p.59.

25 Alison M.S. Watson, *Aspects of European Monetary Integration: The Politics of Convergence*, London, Macmillan, 1997, pp.39-45; Kathleen R. McNamara, *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, pp.123-129.

dum) によって実現しようとした。しかし、1985年6月9日に行われた国民投票では、54.3%がこの暫定措置法の廃棄に反対の意思を表明し、PCIを媒介とする「政治的交換」(political exchange)の時代の終焉を、強く印象づける結果となった。<sup>26</sup>そして「スカーラ・モービレ」は、のちに述べるように、イタリアが未曾有の金融・通貨危機に遭遇するなか、1992年7月31日に社会党のアマートを首班とする五党連立政権の下で、最終的に廃止されることになった。

だが、それにもまして重要なことは、1981年におけるいわゆる「イタリア銀行と国庫省との離婚」(divorzio fra Banca D'Italia e Tesoro)、すなわち中央銀行の財政からの独立であった。<sup>27</sup>当時のイタリア銀行総裁カルロ・アゼリオ・チャンピは、インフレ抑制には中央銀行が「最後の貸し手」として国債を自動的に引き受けるという悪弊を捨てなければならないと考え、1979年9月30日にそれを実行した。<sup>28</sup>その結果、たしかにインフレ率は、1980年から86年には21.2%から5.9%にまで低下した。

しかし、その反面、「最後の貸し手」が消滅したために、国債の市場での完全消化を図らざるをえなくなり、そのために新規国債の発行金利の大幅な引き上げが不可避となった。そしてそれは、インフレの鎮静化によって名目的な国内総生産(GDP)の膨張がなくなるということもあって、実質的な公共債務負担が増大していくということを、意味することになった。というのも、国債の発行金利の引き上げは実質金利の上昇を招き、それによって国債の利払い負担の増大が生じたからである。いうまでもなく、これは財政赤字を膨張させることになり、それを補填するためにさらなる高金利の国債発行が必要となった。イタリアの累積公共債務は、このような悪循環に陥って

---

26 Peter Lange, "La fine di un'era: il referendum sulla scala mobile," Piergiorgio Corbetta & Roberto Leonardi (eds.), *Politica in Italia. Edizione 86*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp.127-150.

27 F. Giavazzi & L. Spaventa (eds.), *op. cit.*, pp.96-97. 浅井良夫「金融システム」馬場康雄・岡沢憲美編, 前掲書, p.88.

28 S. Rossi, *op. cit.*, pp. 69-74

しまったために、1980年の対 GDP 比58.9%から、ピーク時の1994年には121%<sup>29</sup>まで膨らむことになったのである。

それまでのイタリアでは、とくに1970年代を中心に、イタリア銀行は中央銀行としての独立性を犠牲にし、国庫省が財政赤字を補填するために発行した国債の最終的な引き受け手となることによって、結果的には通貨発行量を増やしていくという、一定のインフレを非公式の前提とした金融・財政政策を行ってきた。いいかえると、このようにして国債の名目金利の上昇を抑制することにより、赤字国債の発行とその利払い負担の増大による財政赤字の拡大という悪循環を、回避しようとしていたのである。また、そうすることによって国庫省の利払いの増大は、インフレによる名目的 GDP の膨張によって賄われることになり、累積公共債務も一定限度内に抑えることが可能となったのである（1973年においては GDP 比55%であった）。

しかし EMS への参加によって、イタリアは、欧州金融市場の統合という目標に強く拘束されることになった。そのうえ、インフレの抑制は、イタリアが EMS に止まるための至上命題となり、また EMS 参加にともなって「イタリア銀行と国庫省の離婚」に踏み切った結果、高金利と公共債務の悪循環が生じるようになってしまった。その一方で、たしかにイタリアの悪性インフレの元凶と目されていた賃金物価スライド制は廃止されることになった。その結果、累積公共債務の構造的要因の一つが取り除かれることになった。それと同時に、賃金物価スライド制を支えてきた労働組合運動や共産党の影響力も低下していった。

しかし、累積公共債務の第一の構造的要因であった、キリスト教民主党を優越政党とする連立政権与党内部における国家資源や利権の勢力比分配（いわゆる「山分け」lottizzazione）や、支持有権者へのクライエンテリズムにもとづく利益誘導型政治は、そのまま存続した。イタリアの位置する国際的文脈が EMS 加入によって根本的に変化したことから、イタリアは根底的な

29 P・ピアチェンティーニ、前掲論文、pp.76-78。

構造改革を必要としていた。それにもかかわらず、共産党や労働組合運動の退潮を尻目に、キリスト教民主党の「一党優位政党システム」(predominant party system)は、社会党を有力な連立パートナーに組み込むことより、一種の「自己言及的なシステム」(self-referential system)となっており、<sup>30</sup> かつて再編強化されることになった。

そうしたことから、悪性インフレについてはある程度まで鎮静化させることができたものの、財政規律は一向に改善の兆しを示さなかった。それどころか、長年のインフレ体質から生じる惰性によって、景気浮揚と国内需要の喚起のためには、ある程度までの財政赤字はやむをえないとさえいわれるようになっていた。その結果、莫大な額にまで達していた累積公共債務の解決についても、つねに先送りするしかないとされていたのである。<sup>31</sup>

したがって、こうした条件の下で、イタリア政府がとりうる経済政策の最後の手段としては、定期的なリラの切り下げしかなかった。イタリアは、1980年から87年にかけて、84年を除くと、毎年リラの切り下げを行った。<sup>32</sup> そうすることによって、自国産業の国際的な輸出競争力を回復し、景気浮揚を図ろうとしたのである。事実、リラの切り下げ直後に景気は良くなり、その後しばらくすると物価が上昇する。それとともに切り下げの効果が次第に薄れていく、ということを繰り返していた。イタリア史上最長の1,093日を記録したクラクシ長期政権の時期とほぼ一致する「黄金の80年代」(gli Anni Dorati)と呼ばれる、1982年から87年にかけてのイタリアの好景気も、EMSの為替交換レートにおける変動幅(すでに述べたようにイタリアにのみ $\pm 2.5\%$ ではなく例外的な $\pm 6\%$ の変動幅を認めていた)の下限にまで、<sup>33</sup> リラを小刻みに切り下げていくことによって創りだされていたのである。

30 Pietro Scoppola, *La repubblica dei partiti: Profilo storico della democrazia in Italia. (1945-1990)*, Bologna, Il Mulino, p.395; Vincent Della Scala, "Governare per decreto. Il governo Craxi e l'uso dei decreti-legge," Piergiorgio Corbetta & Roberto Leonardi (eds.), *Politica in Italia. Edizione 87*, Bologna, Il Mulino, 1987, pp.35-54.

31 Ignazio Musi, *Il debito pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp.102-123.

32 M. Salvati, "Moneta unica, rivoluzione copernica," *op. cit.*, pp.7-13.

33 D. Sassoon, *op. cit.*, pp.75-84.

したがって、もしこうしたリラの切り下げという最後の手段が、現在のよう  
に「禁じ手」となってしまっていたならば、イタリアの政府には講ずるべ  
き実効性のある手段は、もはや何ひとつとして残されていなかったのである。  
そして、まさにそれこそが、イタリアの構造的《脆弱性》を、はっきりと示  
すものであったのである。

そこで、今までの議論を少し離れ、より一般的な現在の問題に戻るとい  
う形で、本章を締めくくっておきたい。1999年1月1日からの通貨統合により、  
ユーロ参加国間の為替相場が固定化されることで、加盟国通貨間における通  
貨交換費用が不要となるだけではなく、EU通貨やEU金融市場の自律性が一  
気に高められることで、各国通貨が国際金融・通貨市場の投機対象となるの  
を免れることができるようになった。とくに現在のような金融のグローバル  
化の時代には、このことによってもたらされる潜在的な便益は、計り知れな  
いほど大きいといえる。<sup>34</sup>

しかしながら、それがひるがえって参加国政府の政策選択の幅を、決定的  
に狭めてしまうことになるということも、忘れることはできない。<sup>35</sup> なぜなら  
ば、通貨統合によって安定通貨とインフレの抑制を確保できるようになるか  
わりに、上述したイタリアの例に見られるように、為替平価の切り下げによ  
る輸出競争力の回復をとおして不況からの脱出と景気回復を図るという、あ  
る意味では短期的な視点にもとづく安易な常套手段を行使することが、もは  
や不可能となってしまったからである。

いいかえると、たしかに通貨統合がもたらす便益は大きいかもしれないが、  
すべての参加国がそうした便益を均等に引き出せるとは限らない。それどこ  
ろか、通貨統合という新たな国際的文脈に適合した構造改革や政策転換を迅  
速に実行することができないならば、その国は輸出競争力を失うことによっ  
て、便益を引き出すどころか大きな不利益を蒙ることになりかねない。それ

34 Enrico Letta, *Euro Sì: Morire per Maastricht*, Bari, Laterza, 1997, pp.35-46.

35 Lucio Caracciolo, *Euro No: Non morire per Maastricht*, Bari, Laterza, 1997, pp.13-37.

ゆえ、競争力の格差によって所得や雇用水準の格差が拡大していくことにより、むしろ国家間や地域間の「分極化」(polarization)が進んでいくのではないかという悲観的な予想にも、それなりの根拠があったといえよう。<sup>36</sup>そして、すでに述べたように、イタリアはそうした事態を招く恐れの大きい《構造的脆弱性》の高さという点で、範例的なモデルを提供していたのである。

### 3. 《ヴィンコロ・エステルノ》としての EMU

すでに第1章において、《ヴィンコロ・エステルノ》について、次のよう定義をしておいた。すなわち《外からの制約》に対してその国の《感受性》が著しく高い場合には、それを《脆弱性》が高いと呼び、そうした構造的《脆弱性》が高いときには、《外からの制約》は、たんにその国における特定分野の政策選択にそのつど影響を及ぼすだけではなく、その国の政策決定構造そのものにまで一定の変容を促すようなものとなる。そして、そのような場合に限って、《外部からの制約》は、《ヴィンコロ・エステルノ》と呼びうるものとなるとした。

それでは、そのような意味での《ヴィンコロ・エステルノ》が、イタリアにおいて確立したのは一体いつのことなのであろうか。この言葉を最初に用いてイタリアの事例を分析したケネス・ダイソンとケヴィン・フェザーストンによると、<sup>37</sup>1990年から91年にかけてのマーストリヒト条約における EMU に関連する協定パッケージの交渉過程をとおして、その「中核的な実務担当者」(core executive)<sup>38</sup>となったイタリア銀行や国庫省出身者からなるごく

36 M.Salvati, "Come rendere più confortevole il purgatorio," *op. cit.*, pp.476-478; Paolo Pombeni, "Come si comporta in Europa una società senza passioni," *Il Mulino*, 3, 1998, pp.529-534.

37 K. Dyson & K. Featherstone, "Italy and EMU as a 'Vincolo Esterno': Empowering the Technocrats, Transforming the State," *South European Society & Politics*, vol.1, no.2, 1996, pp.272-299.

38 R. A. W. Rhodes & P. Dunleavy, *Prime Minister, Cabinet and Core Executives*, London, Macmillan, 1995.



少数のテクノクラディック・エリートたちは、国内政策決定過程に対する影響力をも増大させていった。

こうしたテクノクラートは、ロバート・パットナムのいう「二正面取引ゲーム」(two-level bargaining game)<sup>39</sup>を行っていた。すなわち、イタリアのテクノクラートは、一方では、EMUをめぐる政府間交渉においてイタリアの行使しうる影響力が、その経済的な比重の相対的な低さのためにきわめて限られたものであったにもかかわらず、何とかイタリアを欧州統合の主要アクターの地位に止まらせようと努力した。そして政府間交渉では、EMUを梃子とすることによって、欧州通貨政策におけるドイツの圧倒的な支配力に対して、少しでも有利な立場を確保しようとしたのである。

他方では、イタリアを欧州統合の主要アクターの地位に止まらせるためには、自らの交渉力の強化に努めなければならず、そのためには何よりも先ず財政規律の回復を図る必要があり、それによって国際的な信頼度を高めることが不可欠であった。そこで彼らは、欧州通貨統合がイタリアに課した《ヴィンコロ・エステルノ》を、一種の「錦の御旗」、つまり「政治的資源」として利用することによって、また金融・通貨統合という高度な専門技術的知識を要する問題を扱っているということを、一種の「隠れ蓑」、つまり彼らにのみ許された「特権」として正当化することで、「政党支配体制」(partitocrazia)<sup>40</sup>を構成する伝統的な「政治家階級」(classe politica)<sup>41</sup>によって支配される、複雑で非能率的な利害調整や交渉にもとづく通常の政策決定構造とは決定的に異なる次元を確保し、そこにおいて著しく閉鎖的ではあるが、きわめて効率のよい独自の寡頭制的な政策決定回路を構築していったのである。<sup>42</sup>

39 Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol.42, no.3, Summer 1988, pp.427-460.

40 Gianfranco Pasquino, "Party Government in Italy," Richard S. Katz (ed.), *Party Governments: European and American Experiences*, Berlin, Walter de Gruyter, 1987, pp.2,020-206.

41 Id., *La classe politica*, Bologna, Il Mulino, 1999,

42 K. Dyson & K. Featherstone, "Italy and EMU as a 'Vincolo Esterno'," *op. cit.*, pp.274

こうしたテクノクラートの指導的な役割を担ったのは、1914年生まれのグイド・カルリであった。彼はイタリア銀行総裁（1960-75年）やイタリアの民間大企業を代表する経営者団体「イタリア工業連盟」（Confindustria）会長などの要職を歴任したのち、1989年から1992年にかけては、第6次ジュリオ・アンドレオッティ内閣の国庫相を務めていた。<sup>43</sup> 彼を補佐してそのチームを支えたのは、当時はイタリア銀行副理事で現在は欧州中央銀行（ECB）経営委員を務めるトマーズ・パドア・スキオッパや、当時は国庫省総局長を務めていたマリオ・ドラギらの中堅テクノクラートであった。そして、EMUをめぐる交渉が、官僚を中心とする実務者レベルで行われるときにはドラギが中心となり、それが閣僚レベルで行われる場合には、カルリが代表団を指揮した。こうした交渉には首相のアンドレオッティ、外相のジャンニ・デ・ミケーリス、イタリア銀行総裁のカルロ・アゼリオ・チャンピらが加わることもあった。しかしEMU交渉に携わった人物の総計は、途中で交代した者の数を加えても、16人を越えることはなかったのである。<sup>44</sup>

しかも、首相や外相を含め他の閣僚が、この交渉に干渉することは皆無に近かった。彼らは交渉の一般的な成果にのみ関心があり、交渉の具体的な細部についてはカルリ国庫相に事実上の全権が委任されていた。だがカルリ国庫相は、1990年当時、すでに76歳に達しており、長時間に及ぶ交渉に耐えるだけの体力がなかった。それゆえ交渉を実質的に指揮していたのは、ドラギ国庫省総局長であった。このようにEMU交渉を実際に行っていたのは、ほんの一握りのテクノクラティック・エリートだったのである。<sup>45</sup>

しかし、ダイソンとフェザーストーンの議論は、こうした「中核的な実務担当者」たちが、《ヴィンコロ・エステルノ》を「政治的な資源」や「正統化の源泉」に転化することによって、「政党支配体制」の影響から遮蔽さ

---

-275. Guido Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Bari, Laterza, 1996, p.435.

43 *Ibid.*

44 K. Dyson & K. Featherstone, "Italy and EMU as a 'Vincolo Esterno'," *op. cit.*, p.278.

45 *Ibid.*, p.279.

れた独自の政策決定回路を構築していった契機、ないし過程を説明しているだけにすぎない。したがって、イタリアに《ヴィンコロ・エステルノ》が確立した時期、いいかえるとイタリア政治の構造変容を生み出した時期を明らかにするには、いつそれがイタリアの政策決定過程のなかに構造化されることになったのか、という問いに答えなければならない。

#### 4. 国家の《空洞化》と《硬直化》

イタリアに《ヴィンコロ・エステルノ》が確立した時期については、私はヴィンセント・デッラ・サラの見解を採りたい。<sup>46</sup> デッラ・サラは、グローバリゼーションの時代において国民国家はどのような運命にあるのかという、ある意味ではすでに常識となっている巨視的な問題意識から出発する。そして、国民国家は「空洞化する」(hollowing out)と同時に「硬直化していく」(hardening)のだとする。彼が依拠したスーザン・ストレンジの比喻によると、それは老木のようなものである。すなわち、その木からは葉も繁り、新芽も出て枝も伸びつつけているにもかかわらず、幹のなかはもう空っぽで弱りきっており、嵐や早魃や病気に襲われたりすれば、ひとたまりもないような状態なのである。<sup>47</sup>

いいかえると国民国家は、経済の相互依存や資本移動の拡大にともなって、その政治的権威を一方ではより上方にある超国家諸組織に、他方ではより下方にある地方政府に移していくことにより、《空洞化》していった。しかし、それは同時に、国民国家が市民社会の利益や要求に対して「その殻を硬くしていく」(hardening the shell)ことを意味していた。なぜならば国民経済が国際的な金融市場に統合されたことによって、各国政府は国際的な競争に勝ち抜くことを、最優先課題としなければならなくなったからである。そのためには、少数の実務担当者に権力を集中して、迅速かつ効率的で実効性の

46 Vincent Della Sala, "Hollowing Out and Hardening the State: European Integration and the Italian Economy," *West European Politics*, vol.20, no.1. January 1997, pp.14-33.

47 Susan Strange, "The Defective State," *Daedalus*, 124/2, Spring 1995, p.57.

高い政策決定を行う必要があった。それゆえ「市民社会」(civil society)からの要求や利益代表に対しては「その殻を硬くしていく」ことによって、こうした政策決定過程へのそれらの「浸透」(penetration)を、できるだけ防がなければならなかった。ヴィヴィアン・シュミットのいうように、「(市民)社会の利益に対する行政的権威の強化」(strengthening of executive authority *vis-à-vis* societal interests)は、まさに国際的な圧力にさらされた国民国家の典型的な反応の一つであった。<sup>48</sup>

このように国家の《空洞化》と《硬直化》は相補的な関係にあった。しかし、ピーター・カッツェンシュタインもいうように、国家にも「強い」ものもあれば「弱い」ものもあった。「強い」国家というのは、行政当局による自律的な政策決定能力が高いということを意味し、「弱い」国家とは、「市民社会」からの圧力によって行政当局の自律性が縛られるということの意味していた。そして、国家の強弱を決定するのは、国家と「市民社会」の区別の度合いであった。その境界線が明瞭ならば、それだけ国家は「強い」ものとなり、その境界線が曖昧ならば、それだけ国家は「弱い」ものとなる。それゆえ「強い」国家には《空洞化》に対しても一定の抵抗力があり、「弱い」国家にはそれがなかった。<sup>49</sup>

いうまでもなく、イタリアは「弱い」国家の典型であった。というのも、政府の政策決定過程に「市民社会」の利益代表（なかんずく政党）の影響力が深く「浸透」していたばかりか、国家権力そのものが政党による分割支配のために拡散していたからである。したがって《空洞化》に対するイタリアの抵抗力は著しく弱かった。そのため国家の《空洞化》が進めば進むほど、逆にその殻の《硬直化》を促す圧力も強まっていった。いいかえると「市民社会の利益に対する行政的権威の強化」が不可避の要請となっていた。そし

48 Vivien Schmidt, "The New World Order Incorporated: The Rise of Business and the Decline of the Nation State," *Daedalus*, 124/2, Spring 1995, p.86.

49 Peter Katzenstein, "Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy," *id.*, *Between Power and Plenty*, Madison, University of Wisconsin Press, 1978, p.322.

て、それがイタリアにおいて具体的な形となって現れたのが、ダイソンとフェザーストーンのいうような、少数のテクノクラティック・エリートによる独自の政策決定回路の構築だったのである。

デッラ・スカラは、イタリアの予算政策 (budgetary politics) を分析することによって、その転換点が1992年にあるとした<sup>50</sup>。そして、そのことからイタリアにおける国家の《空洞化》や《硬直化》も、それを契機に始まっていったと考えた。しかし、すでに述べてきたことから明らかなように、じつはそれは《ヴィンコロ・エステルノ》がイタリア政治のなかに構造化されたことを意味していた。そこで次章では、デッラ・スカラの議論を離れ、それを一般化するような形でイタリアの1992年危機を論じることにより、いかにして《ヴィンコロ・エステルノ》がイタリア政治に構造化されるに至ったかを、少し詳しく見ていくことにしたい。

---

50 V. Della Scala, "Hollowing Out and Hardening the State," *op. cit.*, p.24.